Pobreza e Desigualdade: Reformas estruturais ou política de renda?

Simon Schwartzman

Comentário preparado para a mesa "Políticas de Distribuição de Renda"
como parte do programa de debates comemorativos dos 50 anos do BNDES,
setembro de 2002

Os dois trabalhos apresentados a este painel (Medeiros 2002; Urani 2002) mostram que, apesar das diferenças, existem vários consensos importantes, no Brasil, a respeito da desigualdade social. Entre estes, eu ressaltaria:

- O diagnóstico de que a pobreza está associada à precariedade e baixa qualidade dos empregos disponíveis para a população mais pobre e menos educada.
- A convicção de que a desigualdade não desaparecerá por si mesma com o crescimento econômico, e requer políticas públicas específicas para a sua redução.
- O entendimento de que os gastos sociais no Brasil são regressivos e pouco eficientes, e deveria ser possível fazer mais, em termos de redução da desigualdade, com os recursos existentes.
- A convicção de que a redução da desigualdade não deve ser vista como um peso, ou um custo que coloca limites ao desenvolvimento da economia, mas, ao contrário, como um instrumento importante para que a economia atinja um novo patamar.

Este consenso deve ser saudado como algo importante, uma vez que supera a antiga noção de que bastaria o crescimento da economia para que os problemas da pobreza e da desigualdade se resolvessem; focaliza a atenção na qualidade e equidade dos serviços públicos hoje disponíveis; e abre espaço para a noção de que programas de redistribuição e transferência direta de rendas podem desempenhar um papel importante, a curto prazo, de mitigar os problemas da pobreza e desigualdade extremas, enquanto não possam ser substituídos pela criação de um mercado de trabalho de melhor qualidade, suprido por uma mão de obra também mais qualificada.

Existem, por outro lado, importantes diferenças de perspectiva e abordagem, que também precisam ser assinaladas. A maior parte das propostas no texto de Carlos Aguiar de Medeiros são no sentido de aumentar os gastos públicos – pela elevação do salário mínimo, extensão da previdência, aumento do emprego público, maiores investimentos em serviços públicos, política industrial de apoio à produção de bens de consumo popular, fortalecimento do mercado interno, retomada e expansão do programa habitacional, etc. Sem ser economista, percebo aí um forte otimismo keynesiano, ou seja, a convicção de que estas políticas, ao aumentar a renda das pessoas, criariam novas demandas de bens e serviços, e desta forma estariam estabelecendo um círculo virtuoso de crescimento econômico, com os benefícios adicionais da equidade e autonomia em relação às oscilações e incertezas do mundo globalizado.

Meu comentário principal, em relação a esta linha de propostas, é que elas não parecem tomar em devida conta as restrições e contingências de curto e médio prazo em que vivemos, das quais eu listaria três. Primeiro, as restrições macro-econômicas, relacionadas à dívida pública e ao déficit externo. Estas restrições limitam, como sabemos, os recursos disponíveis a curto prazo para a atuação dos governos em todas as áreas, e impedem, por exemplo, o aumento do salário mínimo, ou dos investimentos em infraestrutura. A esta limitação quantitativa se acrescenta uma segunda, de natureza mais institucional, que é rigidez legal e a natureza regressiva dos gastos públicos, que concentram benefícios nas camadas médias e altas em detrimento das mais carentes, como ocorre, por exemplo, com as aposentadorias do serviço público e o ensino superior gratuito nas universidades estaduais e federais. Esta rigidez institucional está associada, por sua vez, a uma forte tradição clientelista e "rentista" de alto a baixo da sociedade brasileira, que vai desde a corrupção tradicional e arraigada das antigas agências de desenvolvimento regional até a proliferação de fundos financeiros de toda ordem, capturados por clientelas específicas.

Existe consenso sobre a presença destas restrições e contingências, ainda que possa haver ampla discordância sobre a extensão, a rigidez e seriedade de cada uma delas. Por exemplo, todos estão de acordo que seria muito importante reduzir a vulnerabilidade do país aos fluxos e refluxos do capital financeiro internacional e reduzir os imensos custos financeiros da dívida pública, aumentando os recursos disponíveis para gastos sociais e investimento, e estimulando a economia. Mas não existe acordo, nem clareza, sobre a maneira de resolver esta questão sem colocar o país em uma situação de grave crise de curto prazo. Os problemas de rigidez e iniqüidade dos gastos públicos tendem a ser tratados de dois pontos de vista distintos. Por um lado estão os que acham que, por exemplo, a iniqüidade do ensino superior gratuito deveria ser resolvida pela eliminação do ensino particular, ou que os direitos de aposentadoria plena dos

funcionários públicos deveriam ser estendidos a toda a população; no outro estão os que crêem que funcionários públicos e estudantes universitários deveriam se responsabilizar pelo financiamento de suas aposentadorias e cursos, liberando mais recursos para segmentos mais necessitados da população.

Em parte, estas posições divergentes estão relacionadas à maior ou menor confiança que têm seus propositores quanto à capacidade de transformar a economia e gerar maior riqueza pelo simples exercício da vontade política dos governantes. Mas elas estão relacionadas também a uma tomada de posição de natureza ética e filosófica quanto à terceira questão mencionada acima, a de nossa cultura clientelística e rentista.

A questão que se coloca é a respeito da justeza moral, assim como das conseqüências práticas, de políticas públicas de distribuição de benefícios sem a contrapartida efetiva de trabalho e produção. Poucos sustentariam, em pleno século XXI, as teses malthusianas a respeito da pobreza, que seria da responsabilidade única e exclusiva das vítimas, que se corromperiam ainda mais se financiadas pelos governos e empresários. O apoio público aos necessitados e inválidos é claramente necessário, assim como são necessárias políticas orientadas para aumentar a igualdade no acesso às oportunidades de educação, trabalho e rendimento. As dúvidas são quanto à extensão destas transferências, e sua focalização. Em nome do apoio governamental à atividade econômica, o Brasil tem uma longa tradição de parasitismo, descrita pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso em termos dos "anéis burocráticos" que ligam governantes a empresários através de créditos, subsídios e contratos privilegiados, em troca de apoio político. Na área social, além das aposentadorias privilegiadas, está o financiamento público das organizações sindicais de patrões e empregados; na área política, está o financiamento das prefeituras e governos estaduais, seja por transferências legais, como o Fundo de Participação dos Municípios, seja pelos repetidos perdões ou absorções das dívidas pelo governo federal.

Esta é, em última análise, a "questão Argentina", se tornou muito explícita nas discussões e interpretações mais recentes sobre a crise naquele país. Por um lado, estão os que crêem que a crise se explica, fundamentalmente, pelos altos níveis de corrupção e clientelismo existentes, criando uma situação de ineficiência econômica e hemorragia crescente de gastos públicos, incompatíveis com qualquer política de estabilidade macroeconômica. Por outro, estão os que colocam a culpa da crise nas conseqüências recessivas das políticas recomendadas pelo FMI, diante das quais o clientelismo e a corrupção teriam tido uma importância secundária. Ainda que com menos dramaticidade, a questão é muito pertinente para o Brasil: o impasse econômico que nos ameaça é o resultado de estruturas, instituições e comportamentos arcaicos, que

precisam ser reformulados, ou, ao contrário, são as políticas recessivas que dramatizam comportamentos e iniqüidades que poderiam ser resolvidos mais facilmente se a economia crescesse sem impedimentos? A resposta mais correta seria “ambos”. Mas colocar a ênfase em um ou outro pólo traz implicações muito diferentes para as políticas econômicas e sociais a serem implementadas.

O texto de André Urani tem como ponto de partida a crítica ao “crescimentismo”, que, segundo o texto, “pressupõe a manutenção dos privilégios e a geração e reprodução de desigualdades e ineficiências. Este modelo de desenvolvimento exacerba o papel do capital físico na economia, incentivando novos investimentos através de políticas fiscais, creditícias, tarifárias e/ou de preços discricionárias, direcionadas a setores considerados ‘estratégicos’ - geralmente capital-intensivos e geradores de poucos empregos.” Na análise dos gastos sociais do Executivo, o trabalho chama a atenção pela má focalização dos gastos previdenciários e em educação, que precisariam ser redirecionados; e pela pouca clareza e avaliação de resultados no uso dos recursos discricionárias do Estado, dedicados a programas assistenciais e de saúde.

De forma semelhante ao de Medeiros, o texto expressa apoio a um programa de renda mínima que beneficiasse as populações mais pobres, especialmente nas áreas urbanas. E avança bastante em proposições de reformas microeconômicas que teriam como resultado o uso mais eficiente e eqüitativo dos recursos públicos e o fortalecimento da iniciativa de pequenos e micro-empresários, sem os riscos morais associados ao simples crescimento dos subsídios: reforma tributária, mudanças na legislação trabalhista, reforma da previdência, reforma do mercado de capitais, mudanças no direito de propriedade, acesso ao crédito, aperfeiçoamento dos sistemas de regulação e descentralização dos serviços de infraestrutura. A ênfase das diversas propostas, que recolhem idéias que vêm sendo desenvolvidas por especialistas nos divesos setores, está posta na simplificação, desregulação e desburocratização dos procedimentos, e criação de mecanismos que melhorem a focalização do uso dos recursos.

Na parte final, o trabalho de André Urani apresenta algumas idéias sobre a “redefinição do espaço público”, que vão todas no sentido de propor o fortalecimento da sociedade civil e o aumento do controle desta sobre as instituições públicas e governamentais. De fato, a literatura especializada confirma a importância do “capital social”, caracterizado pelas redes de participação social e pelas relações de confiança entre os cidadãos, no desenvolvimento e manutenção de sociedades democráticas e economicamente desenvolvidas, ainda que não nos ensine muito sobre como criar estes atributos nas sociedades que ainda não os têm. Existem, no entanto, proposições específicas sobre algumas das instituições centrais das sociedades modernas

– o sistema político-partidário, o sistema judiciário e as instituições educacionais – que jogam um papel fundamental na construção da cidadania e do espaço público, e que nenhum dos autores aborda.

Ao contrário do que o texto de Urani parece supor, as instituições político-partidárias e o formato de organização dos governos não podem ser vistos como algo dado, que só precisariam do maior envolvimento e ação da cidadania para funcionar melhor. O sistema representativo brasileiro é reconhecidamente perverso em muitos aspectos, ao reduzir o peso político da população das grandes cidades, ao implementar um sistema de representação proporcional que distancia os parlamentares de seus eleitores, ao impor mandatos executivos curtos, ao desestimular a coerência partidária, e ao tornar os corpos legislativos essencialmente irresponsáveis pelos seus atos e decisões[1]. Este sistema precisa ser reformado e aperfeiçoado, e não pode ser, simplesmente, substituido pela "democracia participativa" dos movimentos socais e das organizações não governamentais, que tendem a discriminar contra a maioria não-organizada da população[2]. Existe muito espaço, também, para rever a divisão de poderes e responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal, equilibrando direitos e responsabilidades, reduzindo o número de municípios que são economicamente enviáveis, e abrindo espaço para a criação de novas formas de administração pública de âmbito metropolitano ou regional.

O judiciário também tem um papel fundamental, tanto pela suas ações como pelas suas inações, ou ausências. O processo de jurisdicização de aspectos crescentes da sociedade precisa ser examinado em profundidade, pelo que implica em custos crescentes para a sociedade e inibição e paralisação da ação privada e governamental. A autonomia extrema, o corporatismo e a politização dos juízes de primeira instância e do Ministério Público têm criado uma situação em que as ações judiciárias proliferam, os tribunais superiores ficam sobrecarregados e não conseguem fixar jurisprudências vinculantes, as ações se prolongam por anos, e o cidadão com poucos recursos fica sem acesso aos remédios da justiça. Na sua ineficiência, o sistema judiciário

---

[1] Este tema teve grande destaque por ocasião do plebiscito sobre o parlamentarismo, mas acabou saindo da agenda política, embora as questões então levantadas continuem postas. Veja a respeito Lamounier, Bolivar and Dieter Nohlen. 1993. *Presidencialismo ou parlamentarismo : perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Brasil: Edições Loyola : IDESP.

[2] Sobre os alcances e limites do "orçamento participativo", como experiência de democracia direta, veja Fedozzi, Luciano. "Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre."Apresentação de Simon Schwartzman. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Tomo Editorial / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

tem também sua parcela de responsabilidade nos problemas de criminalidade e violência das cidades.[3]

Tradicionalmente, as instituições educacionais sempre foram vistas como o lugar ideal para a transmissão dos valores cívicos e nacionais que formariam a base do "capital social" requerido pelas democracias. Mais recentemente, a educação passou a ser apresentada, pelos economistas, como o principal motor do desenvolvimento e também, em sua ausência, como principal correlato da desigualdade social. É curioso, no entanto, que nenhum dos dois autores tratam do tema das políticas públicas de educação de forma mais aprofunda.

Em um apêndice a seu trabalho, Carlos Medeiros apresenta uma complexa descrição das teorias sobre o relacionamento entre educação e distribuição pessoal da renda, argumentando contra teorias do capital humano a respeito do impacto positivo da educação na distribuição da renda. Eu tendo a concordar com esta crítica. A obtenção de credenciais educacionais nem sempre está associada ao desenvolvimento de competências gerais ou específicas, e, na ausência de uma economia dinâmica e incorporadora de tecnologia, as credenciais educacionais funcionam sobretudo como um bem posicional que reforça a discriminação e as desigualdades sociais, a um custo crescente para a sociedade[4]. Este tema é particularmente importante para o Brasil, aonde o crescimento da educação tem ocorrido sem preocupações mais sérias com os problemas de qualidade, e sem um exame mais aprofundado de seu verdadeiro impacto e custos sociais.

Isto não significa, obviamente, que os esforços pela universalização da educação básica de qualidade não sejam necessários, e de extrema importância para a incorporação, à sociedade moderna, de milhões de pessoas que não contam hoje com os recursos intelectuais mínimos para participar da vida em sociedade, e para trabalhar de forma mais produtiva. Mas uma visão mais

---

[3] O tema da jurisdicização da sociedade brasileira é explorado por Bernardo Sorj. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. Para uma análise das tentativas mais recentes de reforma do judiciário, veja Maria Tereza Aina Sadek, organizadora. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

[4] Uma crítica recente às propostas de expansão ilimitada do ensino técnico e universitário no contexto britânico, veja Alison Wolf. *Does education matter? : myths about education and economic growth*. London : Penguin, 2002 . O livro mostra o fracasso das tentativas de forçar a criação de um sistema de educação profissionalizante, e argumenta que a busca da educação superior é racional do ponto de vista dos indivíduos, mas não necessariamente da sociedade como um todo. Sobre a educação como bem "posicional" e suas implicações, ver Ruth Jonathan. *Illusory freedoms : liberalism, education, and the market*. Malden, MA : Blackwell Publishers, 1997.

crítica sobre a questão educacional deve fazer com que não endossemos a idéia ingênua de que, quanto mais educação, em todos os níveis, é sempre melhor para todos; e possamos questionar propostas e tendências como as da universalização da educação pré-escolar, o crescimento descontrolado do ensino médio noturno e a expansão subsidiada da educação superior e da pós-graduação, que devem ser vistos em contraste com a necessidade muito mais premente de universalizar a educação fundamental, de oito anos, de qualidade.

Nenhum destes trabalhos explora estes temas, e muito menos a questão colocada mais acima, que é a do papel da educação na formação da cidadania. Temos uma longa história de fracassos em relação a isto, que vai do ensino religioso e dos currículos nacionalistas e ufanistas dos anos trinta a cinqüenta à educação moral e cívica dos anos de governo militar, culminando nos "parâmetros curriculares" do período mais recente. Independentemente do grau de sofisticação destas propostas curriculares e seus conteúdos ideológicos, estas tentativas de inculcação de valores e atitudes geralmente chegam às escolas de forma fragmentada, burocrática, desvinculada das experiências e motivações de professores e alunos, e, com as honrosas exceções de sempre, não têm maior impacto[5]. Não existe solução fácil para este problema, mas pelo menos sabemos em que direção seguir. A educação, para se desenvolver, formar cidadãos competentes e gerar valores e capital social, precisa deixar de ser coisa dos governos e secretarias, e passar a ser um recurso da sociedade. As grandes burocracias educacionais, do Ministério da Educação e sua rede de universidades às Secretarias estaduais com suas centenas de milhares de professores e funcionários, precisam ser desfeitas como estruturas verticais, e transformadas em redes descentralizadas e autônomas, com os governos se limitando a atividades de apoio e regulação ampla. Os privilégios corporativos e profissionais associados a credenciais educacionais precisam ser eliminados, ou reduzidos ao mínimo; e é necessário aumentar, em muito, a competência técnica e os recursos educacionais disponíveis para as professores, educadores, estudantes e suas famílias. Desta forma, não só a educação funcionará melhor e de forma mais verdadeira, como que seu papel na construção da cidadania poderá ser reforçado, não pelos programas nacionais de doutrinação, por mais bem intencionados que sejam, mas pela própria experiência das comunidades.

A transformação de uma sociedade desigual e viciada em subsídios em uma sociedade mais igualitária e autônoma é um processo difícil, especialmente se pressionada pela crise

---

[5] Para um retrato do funcionamento das escolas públicas no Brasil de hoje, ver, por exemplo, João Batista Araújo Oliveira e Simon Schwartzman. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002.

econômica. O BNDES, além de seu papel fundamental em estimular a economia, na área dos grandes investimentos e no estímulo a programas de micro-crédito, pode também colaborar muito no financiamento das reformas sociais que se fazem necessárias – por exemplo, na transição do atual sistema previdenciário, de tipo "pay as you go", em outro baseado em um regime de capitalização; na transição do atual sistema de universidades federais controladas financeiramente pelo governo em instituições financeiramente autônomas submetidas a metas contratuais de desempenho; no desenvolvimento de novas tecnologias e experiências educacionais, para melhorar a qualidade da educação básica; e na criação de novas agências regionais e intergovernamentais para o atendimento de serviços públicos de natureza supramunicipal, em áreas como transportes, controle ambiental, preservação do meio ambiente, e outras. Como instituição financeira, o BNDES está naturalmente vacinado contra os vícios do subsídio indiscriminado, e por isto buscará, sempre, caminhos que levem a situações de sustentabilidade e solvência, o que é muito salutar. Temos muito ainda que aprender sobre como fazer estas reformas, o que dá e o que não dá certo, e aqui também o BNDES poderia desempenhar um papel estratégico importante, ao ajudar a fortalecer a área de estudos e pesquisas na área de políticas sociais, da mesma forma que viabilizou, na década de 60, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a capacidade nacional de pesquisa cientifica e tecnológica que se desenvolveu a partir daí.

Referências

Fedozzi, Luciano, 1997. *Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* (apresentação de Simon Schwartzman). Porto Alegre / Rio de Janeiro: Tomo Editorial / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Jonathan, Ruth 1997. *Illusory freedoms : liberalism, education, and the market*. Malden, MA : Blackwell Publishers.

Lamounier, Bolivar e Dieter Nohlen 1993. *Presidencialismo ou parlamentarismo : perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Brasil : Edições Loyola : IDESP.

Medeiros, Carlos Aguiar 2002. *A Distribuição de Renda como Política de Desenvolvimento*. Texto preparado para a mesa "Políticas de Distribuição de Renda" como parte do programa de debates comemorativos dos 50 anos do BNDES, setembro.

Oliveira, João Batista Araújo e Simon Schwartzman 2002. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.

Sadek, Maria Tereza Aina, organizadora, 2001. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Sorj, Bernardo, 2000. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Urani, André 2002. *Desenvolvimento e distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IETS.

Wolf, Alison 2002. *Does education matter? : myths about education and economic growth*. London: Penguin.